

Il negoziato Ttip: un'opportunità da cogliere

di Amedeo Teti*

Il negoziato per l'istituzione di un Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (Ttip) tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti, avviato nel marzo 2013, è giunto ormai al suo nono round. Nonostante la volontà delle Parti – ribadita in occasione del summit G7 di Elmau – di chiudere le trattative entro il 2016, il processo negoziale non sembra ancora avviato verso un'imminente conclusione. Stiamo parlando, del resto, dei due principali players economici a livello mondiale, che hanno posto sul tavolo molto di più di una semplice riduzione dei dazi tariffari. Volendo paragonare l'andamento del negoziato a una partita a scacchi, potremmo dire che siamo ancora alle mosse iniziali.

L'impianto dell'accordo in via di negoziazione si articola attorno a tre blocchi di materie, i cosiddetti pilastri: 1) accesso al mercato; 2) aspetti regolamentari e barriere non tariffarie; 3) altre regole; il tutto finalizzato al raggiungimento di un single undertaking, vale a dire un'unica intesa che includa tutti gli aspetti in gioco, così che "nulla è deciso finché tutto non è deciso".

La componente di accesso al mercato comprende l'eliminazione (quanto più ampia possibile) dei dazi sugli scambi di beni, la liberalizzazione dei servizi, disposizioni sugli investimenti e un maggiore accesso al mercato degli appalti pubblici. Ora, se è vero che i dazi sulle merci tra le due aree non sono così elevati, è altresì vero che esistono picchi tariffari che colpiscono alcune delle nostre produzioni di eccellenza nell'export verso il mercato degli Stati Uniti, ad esempio materiali da costruzione e prodotti dell'oreficeria (6,6 per cento) e tessile (9 per cento). L'UE è pronta a offrire un elevato livello di liberalizzazione daziaria, a condizione che tale concessione sia reciprocata dalla controparte nel prossimo scambio di offerte tariffarie, la cui data non è stata ancora fissata. Non dimentichiamo, però, che per gli Stati Uniti il maggiore interesse offensivo è rappresentato dall'accesso al mercato agricolo UE, ambito per certi versi ancora protetto, mentre per l'UE la sola riduzione daziaria da parte degli Stati Uniti non è sufficiente a rendere appetibile l'accordo. In sostanza il prezzo dell'accesso al mercato agricolo europeo dovrà essere remunerato adeguatamente da parte statunitense.

Per quanto riguarda i servizi (in cui rientra anche la questione della mobilità – ossia delle quote – per i lavoratori specializzati tra le due aree), le due parti stanno lavorando a un secondo scambio di offerte, che dovrebbe avvenire entro l'estate. È comunque certo, come confermato a più riprese dai capi negoziatori, che i servizi pubblici (acqua, istruzione, salute e servizi sociali) non rientrano nel perimetro dell'accordo e che non vi sarà alcun abbassamento degli standard attuali.

Più difficile invece è la trattativa sull'accesso al mercato degli appalti pubblici. A oggi, le imprese UE non riescono ad accedere che al 30 per cento degli appalti Usa, soprattutto per le restrizioni legate alla normativa Buy American (in vigore dal 1933!), che impone che i beni utilizzati per le commesse pubbliche siano di sola origine statunitense. Un ulteriore ostacolo è rappresentato dal fatto che l'amministrazione statunitense ha dichiarato finora di potersi impegnare solo a livello federale e non per gli appalti banditi dai 50 stati federati, come chiede invece la Commissione europea (oltre all'esclusione delle imprese UE dall'ambito di applicazione del Buy American).

* Ministero dello Sviluppo economico.



La questione degli investimenti è rimasta, per il momento, al margine delle trattative, in attesa che la Commissione, d'intesa con gli stati membri, delinei un meccanismo di risoluzione delle controversie investitore-stato (cosiddetto Isds) tale da assicurare il giusto equilibrio tra la tutela degli interessi degli investitori e la difesa del diritto dei governi di far opera di regolamentazione nell'interesse pubblico. Al riguardo, il dibattito in ambito UE dovrebbe concludersi prima dell'estate 2015.

I vantaggi dell'accordo, soprattutto per le piccole e medie imprese, si giocano però sul tavolo degli aspetti regolamentari e delle barriere tecniche al commercio: sono infatti le barriere non tariffarie (ossia standard di produzione differenti, requisiti normativi diversi da mercato a mercato, restrizioni sanitarie e fitosanitarie sui prodotti agroalimentari) a determinare i maggiori aggravi per gli esportatori delle due parti. Basti pensare che, nel caso italiano, la media di tali barriere è del 25 per cento e che sommando dazi tariffari e barriere non tariffarie si arriva in media a un aggravio di costi del 28 per cento, con punte del 40 per cento (agroalimentare e meccanica) e del 50 per cento (sistema moda). L'obiettivo, in questo ambito, è arrivare al livello più alto possibile di convergenza/cooperazione regolamentare e al mutuo riconoscimento degli standard. I settori in discussione dove, per il momento, appare più probabile un avvicinamento sono l'automotive, il chimico, il farmaceutico, i dispositivi medicali, i tessili e i cosmetici.

Il terzo pilastro è quello delle "altre regole", in cui sono ricompresi la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, le indicazioni geografiche, le misure di facilitazione degli scambi e le disposizioni a favore di piccole e medie imprese. In particolare, il trattato dovrebbe prevedere l'istituzione di uno sportello unico, che fornisca alle Pmi informazioni dettagliate in merito alle normative vigenti nel mercato della controparte, in modo da agevolare i flussi di importazioni ed esportazioni. Quanto alla facilitazione degli scambi, dovrà essere rafforzata la cooperazione doganale, attraverso una modernizzazione e semplificazione delle procedure e una maggiore trasparenza amministrativa. Specifiche disposizioni saranno inoltre previste per prodotti energetici e materie prime, per quanto ancora non ne sia stata chiarita la portata.

Preoccupazioni suscita invece il tema delle indicazioni geografiche, in ragione del diverso sistema giuridico, che negli Stati Uniti è basato sulla prevalenza dei marchi, e dell'atteggiamento di chiusura recentemente assunto dalla controparte, anche su istanza di un ampio numero di membri del Congresso e delle lobbies legate al Consortium for Common Food Names, che vedono nelle indicazioni geografiche un ostacolo all'ingresso sul mercato UE di prodotti statunitensi aventi nomi da loro considerati generici.

Alcuni temi più divisivi, come ad esempio gli organismi geneticamente modificati (Ogm) o i servizi audiovisivi e quelli pubblici, come sopra indicato, sono stati esclusi a priori dalle materie negoziali. Dobbiamo quindi riconoscere che, pur a fronte di progressi sotto il profilo tecnico, il negoziato non sta avendo quella accelerazione che sarebbe necessaria per sfruttare la finestra di opportunità che, verosimilmente, si chiuderà con l'approssimarsi delle elezioni presidenziali statunitensi nel 2016.

In sostanza, in questi due anni di negoziato, le due parti hanno posto sul tavolo ognuno le proprie proposte in tutte le materie negoziali, con un profondo ed elaborato lavoro tecnico. Queste proposte diventeranno poi oggetto di compromesso. Difficile però dire se vi siano stati fino ad oggi grandi progressi, dal momento che i nodi politici più delicati – che si presume non saranno molti, ma sicuramente sostanziali – non verranno risolti se non nella fase finale del negoziato e cioè solo dopo che sarà stata approvata la Trade Promotion Authority (l'atto con cui il Congresso concede al presidente degli Stati Uniti la facoltà di negoziare accordi internazionali senza che il Congresso possa presentare emendamenti) e concluso il Tpp (Trans-Pacific Partnership), l'altro grande accordo che gli Usa stanno negoziando con i paesi dell'area del Pacifico, attualmente in una fase molto più avanzata del Ttip.

Un altro dubbio riguarda il mantenimento, nel pacchetto, di tutti i temi in discussione. Ad ogni modo, va evidenziato che, anche qualora fosse necessario rivedere il livello di ambizione dell'accordo, qualunque risultato si riesca a ottenere sarà comunque un passo avanti verso una maggiore liberalizzazione degli scambi a livello mondiale, oltre ad avere un importante impatto come stimolo alla crescita economica e all'occupazione. La struttura dell'accordo dovrebbe peraltro consentire, in una prospettiva di living agreement, di poter ampliare il pacchetto del Ttip anche in fasi successive alla sua conclusione. Nel migliore degli scenari ipotizzabili, invece, l'integrazione commerciale tra le due aree potrebbe contribuire alla creazione di un sistema di regole eque e condivise, che avrebbe effetti positivi sull'intero sistema commerciale internazionale.

